



# LA POTESTAD DE LOS DICASTERIOS DE LA CURIA ROMANA

ANTONIO VIANA

El presente estudio pretende sistematizar canónicamente el poder de gobierno que asiste a los dicasterios de la curia romana. Es éste un problema que, en opinión de alguna autora<sup>1</sup>, precisa una urgente clarificación. A ello invita la reciente promulgación de la Const. Ap. *Pastor Bonus*, por la que Juan Pablo II ha pretendido «que los antiguos dicasterios u organismos de la curia romana se hicieran todavía más idóneos en orden a conseguir los objetivos para los que fueron instituidos, es decir, su participación en las funciones de gobierno jurisdiccionales y ejecutivas»<sup>2</sup>.

Se trata, por tanto, de analizar la naturaleza, organización, ejercicio y límites de esa participación en el *munus regendi* primacial que corresponde a los dicasterios, con particular atención hacia el ámbito administrativo.

En este contexto quisiera advertir que el concepto de «potestad» aquí utilizado es jurídico-canónico, pues se piensa ante todo en lo que tradicionalmente se ha entendido por *iurisdictio* eclesiástica, es decir, el conjunto de mandatos o decisiones legislativas, ejecutivas o judiciales que vinculan jurídicamente la conducta de los fieles en la comunión eclesiástica. Todo ello obligará a establecer algunas distinciones a propósito

1. Cfr. M.J. CIAURRIZ LABIANO, *Las disposiciones generales de la Administración eclesiástica*, en «Le nouveau Code de Droit Canonique», I, Ottawa 1986, p. 220.

2. J. Pablo II, const. ap. *Pastor Bonus*, 28-VI-1988, en AAS, LXXX (1988), pp. 841-912, *proemio* n. 13. Tenemos en cuenta la traducción realizada por la revista «Ecclesia», nn. 2386-87.

de los dicasterios competentes; sin olvidar, al mismo tiempo, ese conjunto de actos curiales que, sin ser manifestaciones estrictas de la *potestas regiminis*, sí suponen, de algún modo, una participación en el *munus regendi* primacial por vía de impulso, exhortación o asesoramiento.

Por otra parte, antes de examinar en concreto estas cuestiones canónicas resultará útil encuadrar el estudio en los principales criterios eclesiológicos que han inspirado la reforma de los organismos centrales por Juan Pablo II.

## 1. Naturaleza

### a. Participación en el ejercicio del «munus petrinum»

Se puede decir sin temor a equivocarse que el pensamiento más subrayado por Juan Pablo II en esta materia es describir (y agradecer) la colaboración que el Papa recibe de la curia romana aludiendo al *munus petrinum*. Así, en un discurso pronunciado el 28-VI-1984<sup>3</sup> señalaba que «la organización central de la Iglesia (...) es instrumento indispensable para el Papa al llevar adelante el enorme peso de este ministerio (petrino)». La misma idea aparecía en el importante discurso de 21-XI-1985 en el consistorio cardenalicio, al referirse Juan Pablo II a la «executio muneris Petri quae efficitur per adiutricem operam Curiae»<sup>4</sup>; y en el discurso de 30-I-1986 dirigido a la Rota Romana: «Me parece importante hoy subrayar (...) la preocupación de la fundamental unidad con el ministerio de Pedro. La curia romana ofrece una colaboración a este 'munus petrinum' que se ha hecho cada vez más urgente, tanto por la importancia de los problemas que se plantean en el mundo, como por el deber de mantener una y católica la profesión de fe, como también por la exigencia de orientar y sostener al Pueblo de Dios en la fiel comprensión del magisterio de la Iglesia»<sup>5</sup>.

Estos criterios aparecen claramente reflejados en la const. *Pastor Bonus*, especialmente en su denso y extenso *proemio* de naturaleza

3. Cfr. AAS, LXXVI (1984), p. 855.

4. Cfr. AAS, LXXVIII (1986), p. 418.

5. Cfr. *ibid.*, p. 922.

eclesiológica. Allí se habla de que la curia supone una ayuda «en el ministerio petrino» (n. 3), de tal manera que «la característica de todos y de cada uno de los dicasterios de la curia romana es la ministerial» (n. 7). Así, «en función de su diaconía, unida con el ministerio petrino» (n. 9), la actividad de los dicasterios pretende contribuir a la unidad de la Iglesia, al ser ésta la función que «de forma especial está confiada al Romano Pontífice» (n. 11).

Por lo que se refiere a la dimensión colegial de la curia, el *proemio* de la *Pastor Bonus*, tras recordar que la estructura jerárquica de la Iglesia es primacial y colegial (n. 2), manifiesta también la necesaria relación de la actividad de los dicasterios «con el ministerio personal de los obispos, bien como miembros del colegio episcopal, bien como pastores de las iglesias particulares» (n. 8), de modo que «los mismos pastores y sus iglesias son los primeros y principales beneficiarios de su labor» (n. 9).

Como puede observarse, son dos los principios fundamentales que explican las naturaleza de la potestad curial en el contexto de la Iglesia-Comunión. El primero es el principio capital, en cuanto que los dicasterios colaboran, como oficios auxiliares que son, con el Papa en su misión de servicio a la unidad de toda la Iglesia y de todos sus miembros. El segundo principio es el colegial, que resulta aquí indirecta y derivadamente invocado, por cuanto la curia es también instrumento de unidad y comunión entre la cabeza y los miembros del colegio episcopal, entre la Iglesia universal y las Iglesias particulares.

Resulta especialmente importante en toda esta materia no perder de vista la estrecha dependencia y vinculación de la curia romana respecto del Romano Pontífice. Esa participación en el ministerio de unidad que corresponde al Papa -una participación necesariamente limitada, es decir, que no se extiende a los núcleos intrasferibles e indivisibles del oficio primacial- es lo que atribuye a la curia un fundamento propiamente eclesiológico<sup>6</sup>.

Pablo VI había subrayado este carácter dependiente de la curia romana al definirla como «un instrumento de inmediata adhesión y de perfecta obediencia» del que se sirve el Papa para cumplir su misión univer-

6. Cfr. U. BETTI, *La collocazione ecclesiologica della Curia Romana*, en «l'Osservatore Romano», 9-VII-1988, p. 1.



sal<sup>7</sup>. Estas palabras han sido recordadas por Juan Pablo II<sup>8</sup> y finalmente incluidas en el n. 7 del *proemio* de la const. *Pastor Bonus*.

Este sentido instrumental de la curia es el que en último término es significado por el decr. *Christus Dominus* al establecer en su n. 9 que la curia actúa «nomine et auctoritate illius (Romani Pontificis)». En el discurso ya citado de 21-XI-1985 Juan Pablo II comentaba así la expresión conciliar: «Hac ex definitione comparet Curia veluti instrumentum et adiumentum Romani Pontificis. (...) Refertur enim ad Pontificem ab eoque auctoritatem accipit; et in consensione cum ipsius animo ac mente iacet omnis eius potestas et finis et quasi codex agendi normarum»<sup>9</sup>.

«Iacet omnis eius potestas». De aquí se deduce con claridad que «la Curia no tiene más autoridad que la que recibe del mismo Papa»<sup>10</sup>, y que, por tanto, estaría completamente fuera de lugar dejar de expresar esta realidad al regular canónicamente la potestad de la curia romana. Es este un punto fundamental en el que los autores se muestran de acuerdo. No se discute, en efecto, que la potestad de los dicasterios consista sustancialmente en una verdadera participación en funciones pontificias.

Lo que sí se ha discutido *de lege ferenda* es el concreto alcance de esta dependencia de los organismos de la curia al ejercer sus funciones en nombre del Papa. En este punto no se puede decir que la doctrina canónica haya sido unánime. Por el contrario, las posiciones varían desde unas que sostienen una efectiva y acentuada proximidad y control del Romano Pontífice sobre la actividad de los dicasterios, hasta otras propuestas que reclaman una mayor autonomía y responsabilidad de los dicasterios a la hora de ejercer sus funciones.

Bajo este último aspecto podría defenderse -siempre *de lege ferenda*- que esa participación en la potestad pontificia se expresara *canónicamente* como una potestad «propia» de los dicasterios, en el sentido de que el derecho común establecería una transferencia o desconcentración estable del ejercicio de la potestad legislativa, ejecutiva y judicial a favor de órganos distintos, incardinados en una organización central de nuevo

7. En su discurso a la curia romana de 21-IX-1963: cfr. *Insegnamenti di Paolo VI*, I (1963), p. 146.

8. En el discurso de 21-XI-1985 citado en la nota 4, p. 417.

9. *Ibid.*, p. 417.

10. J. LÉCUYER, *Lugar teológico de la Curia Romana*, en «Concilium» 147 (1979), p. 24.



signo y dependientes del Romano Pontífice, con el fin de promover una efectiva distinción de funciones en la práctica de gobierno. En este contexto, correspondería a las congregaciones romanas el ejercicio de la potestad ejecutiva con carácter propio<sup>11</sup>.

Sin dejar de valorar la importancia y la necesidad de promover una distinción de funciones en el ejercicio de la potestad eclesiástica -cuestión que será examinada más adelante-, parece sin embargo más oportuno buscar otros cauces canónicos que expresen mejor esa dependencia estructural de la potestad de los dicasterios romanos respecto del Papa. Un cauce que, a través de oportunos controles, garantice concretamente el ejercicio *personal* de la función de gobierno por parte del Romano Pontífice cuantos veces la vida de la Iglesia reclame ese gobierno personal. Ese instrumento canónico es precisamente la potestad vicaria.

11. Cabe destacar por orden cronológico las siguientes propuestas: Schmitz defendía una exclusiva vinculación de las instituciones curiales con la potestad administrativa. La judicial debería corresponder exclusivamente a los tribunales pontificios, mientras que la legislación podría quedar reservada al Papa o confiarse a un órgano propiamente legislativo (cfr. H. SCHMITZ, *Kurienreform*, en «Sacramentum Mundi», I, 1967, col. 825. Trad. española, II, Barcelona 1982, cols. 123 y 124). Por su parte, Lombardía, Hervada y Souto afirmaban, en el contexto de los amplios debates doctrinales suscitados durante la elaboración de la *Lex Ecclesiae Fundamentalis*, que «la función legislativa del Romano Pontífice sobre la Iglesia Universal será ejercida de forma ordinaria por un organismo colegial, integrado por fieles cristianos (obispos, presbíteros, religiosos y laicos)» y auxiliado por un «cuerpo técnico, constituido por expertos en Derecho Canónico, nombrados en razón de su pericia profesional». La función ejecutiva la ejercerá el Pontífice «a través de un organismo colegiado que tendrá competencia propia y no de ayuda inmediata al Papa». Finalmente, «la organización judicial central estará integrada por un tribunal supremo y un tribunal de apelación» (cfr. P. LOMBARDIA-J. HERVADA-J.A. SOUTO, *Sugerencias para la revisión del proyecto*, en «Redacción *Ius Canonicum*. El proyecto de Ley Fundamental de la Iglesia», Pamplona 1971, pp. 224 y 225). También Delgado insistía en la necesidad de organizar los poderes de la Curia aplicando estrictamente el principio de desconcentración de funciones (cfr. G. DELGADO, *La curia romana. El gobierno central de la Iglesia*, Pamplona 1973, pp. 26 ss, *passim*.). Más recientemente Schulz ha propuesto también la institución de un órgano legislativo central que promulgue las leyes con la participación directa del Papa (cfr. W. SCHULZ, *Le Code de Droit Canonique et la réforme des organes administratifs centraux*, en «Le nouveau Code de Droit Canonique», I, Ottawa 1986, p. 456), y Manzanares sugiere la constitución de un Consejo de prefectos de las congregaciones con capacidad decisoria en el ámbito ejecutivo (cfr. J. MANZANARES, *La reforma de la Curia romana por Pablo VI*, en «Paul VI et les réformes institutionnelles dans l'Eglise», Brescia 1987, pp. 65 ss.).

## b. *La calificación canónica: potestad vicaria*

Como es sabido, el concepto de potestad vicaria es conocido desde antiguo, hasta el punto de constituir una institución canónica tradicional. En cambio, es relativamente reciente la aplicación de esta noción a la curia romana.

Así, un autor tan importante como Wernz conocía ciertamente la doctrina general sobre la vicariedad pero no empleaba este término al tratar de «collegio et congregationibus cardinalium». Incluso, aún reconociendo que las congregaciones «sunt suprema et universalia tribunalia, quae nomine et auctoritate R. Pontificis procedunt»<sup>12</sup>, definía globalmente la jurisdicción de aquellas congregaciones como sigue: «quae collegia iurisdictionis et magistratus merito dicuntur habere generatim iurisdictionem *ordinariam*, nisi iurisdictione mere *delegata* per specialem quandam exceptionem constet. Etenim solent habere iurisdictionem propriam *vi officii* et *nomine proprio* exercendam»<sup>13</sup>.

Otro tanto ocurre con el famoso Tratado de Bouix sobre la curia romana<sup>14</sup>. Es otro autor del siglo pasado que, habiéndose ocupado extensamente de la organización de la vicariedad diocesana en alguna de sus obras<sup>15</sup>, no calificaba, sin embargo, como vicaria la potestad de las congregaciones romanas.

Actualmente, sin embargo, no pueden existir dudas al respecto. Es cierto que ni el Concilio Vaticano II, ni la const. *Regimini Ecclesiae Universae*<sup>16</sup>, ni tampoco el CIC de 1983 se han preocupado de calificar expresamente como vicaria la potestad de los dicasterios (entre otros motivos porque no es esa la misión de un texto legal). Sin embargo, la const. *Pastor Bonus* ha roto este silencio tradicional estableciendo expresamente en su *proemio* que «el Concilio Vaticano II (aún sin haber entrado, como ya se ha dicho, en cuestiones de calificación) ha aclarado ulteriormente *el carácter*, por así decirlo, *vicario* de la Curia Romana» (n.8).

12. F.X. WERNZ, *Ius Decretalium*, II, Romae 1849, p. 735.

13. *Ibid.*, p. 728 (subrayados del autor).

14. D. BOUIX, *Tractatus de Curia Romana*, Parisiis 1880.

15. Cfr. del mismo autor, *Tractatus de Iudiciis ecclesiasticis ubi et de Vicario generali Episcopi*, I, 3ª ed., Parisiis 1883.

16. 15-VIII-1967, en AAS, LIX (1967), pp. 885-928.



Es, en definitiva, la misma calificación que se encuentra en diversos discursos de Juan Pablo II dirigidos a miembros de la curia<sup>17</sup>. Por lo demás, las normas que regulan actualmente los dicasterios son típicamente vicarias: así las funciones de la curia han de ser ejercidas en estricta dependencia jerárquica y en unión de voluntades (*ad mentem*) con el oficio primacial, estableciéndose distintos controles jerárquicos en el ejercicio de la potestad, como más adelante veremos. Asimismo, los titulares de los oficios más importantes de la curia, además de ser nombrados por el Papa, siguen la suerte del oficio principal, de tal manera que cesan en sus cometidos a la muerte del Romano Pontífice<sup>18</sup>.

He tenido ocasión de estudiar en otro momento la naturaleza canónica de la potestad vicaria. En el contexto del análisis general de la vicariedad mantuve que lo típico de esta institución canónica tradicional es reflejar la participación orgánica en la potestad propia de un oficio capital<sup>19</sup>. El titular del cargo vicario, en efecto, no constituye en el derecho vigente un único oficio con el titular del cargo capital, como ha sostenido de una u otra manera la doctrina partidaria de la *identidad* jurídica entre ambos oficios. Tampoco debe hablarse, a mi juicio, de una verdadera *representación* canónica directa realizada por el oficio vicario a favor del representado principal<sup>20</sup>.

Las consideraciones anteriores podrían parecer incompatibles con la determinación que contiene el *proemio* de la *Pastor Bonus* al referirse a la potestad vicaria. Allí se afirma claramente que la razón de ser de la vicariedad es expresar y manifestar «una fiel interpretación y sintonía, incluso una cierta identidad (*quasi aequalitatem*) con aquella voluntad misma (la del Papa), para el bien de las iglesias y el servicio de los obispos» (n. 8). Sin embargo, una cosa es sostener la dependencia jerárquica del cargo vicario respecto del oficio capital, y otra bien distinta confundir la eficacia jurídica de la actuación de uno y otro.

17. Así en los discursos ya citados de 21-XI-1985 y 30-I-1986, ambos publicados en AAS, LXXVIII (1986), pp. 417 y 924, respectivamente.

18. Cfr. arts. 5 § 1 y 6 de la const. *Pastor Bonus*.

19. Cfr. A. VIANA, *Naturaleza canónica de la potestad vicaria de gobierno*, en «Ius Canonicum», XXVIII (1988), pp. 99-130, especialmente pp. 122 ss.

20. Respecto a la doctrina de la desconcentración orgánica del poder, cabe señalar que es discutible *de iure condendo*, pero, a mi juicio, es incompatible con la potestad vicaria. Sobre todas estas doctrinas, cfr. *ibid.*, pp. 105-111.



Los dicasterios de la curia -con los matices que luego se añadirán a propósito de los sujetos- reciben del derecho una habilitación general para actuar de modo estable (potestad ordinaria) la potestad pontificia en algunas de sus manifestaciones, señaladamente las jurisdiccionales (judiciales) y ejecutivas. Se trata entonces de una verdadera potestad que se ejerce por participación y siempre de manera subordinada. Esto significa, entre otras cosas, que los dicasterios de la curia no precisan de suyo habilitaciones o delegaciones concretas para desempeñar unas competencias que el propio derecho pontificio les ha atribuido de manera general y, desde el punto de vista de los destinatarios, significa también que a ese derecho y deber de la curia para actuar la potestad recibida, corresponde una obligación no sólo moral sino también jurídica de obedecer sus disposiciones legítimas, es decir, adoptadas conforme a derecho.

Precisamente por lo delicado de esta materia, el ejercicio de la potestad de los dicasterios debe estar sujeto a diversos controles canónicos a cargo del Romano Pontífice o de otros oficios. Estos controles previos o posteriores a los diversos actos de los dicasterios pretenden garantizar su legitimidad y correspondencia con el bien común eclesiástico. En último término permiten también una efectiva protección de los derechos de los destinatarios de aquellas disposiciones, sobre los que pesa, como ya se ha señalado, una vinculación jurídica estricta<sup>21</sup>.

Para encuadrar, por tanto, la potestad de los dicasterios en sus justos límites es necesario establecer distinciones. Ciertamente los dicasterios actúan la potestad pontificia, pero ello no significa que sus actos deban ser formalmente atribuidos al Romano Pontífice; de lo contrario, no podrían ser objeto de control, como de hecho ocurre. De ahí la importancia de interpretar correctamente el principio general de que los oficios vicarios actúan en nombre del oficio capital.

En mi opinión, lo típico de la vicariedad es constituir una colaboración estable y orgánica en la potestad capital o, como señala el *proemio* de la *Pastor Bonus* en un texto ya citado, «una *participación* en las funciones de gobierno jurisdiccionales y ejecutivas» (n. 13). El contenido de esta participación deberá deducirse de los principios y normas que regulan el ejercicio de la *potestas regiminis* en la Iglesia y establecen el contexto canónico general para la interpretación de la

21. Sobre estos controles, cfr. *infra*, p. 106 ss.

potestad vicaria. En particular, tendrá aquí una especial relevancia el principio de distinción de funciones formulado en el c. 135 § 1 del CIC, al que luego me referiré.

## 2. Sujetos y organización

La const. *Pastor Bonus* ha establecido una nueva ordenación de la tipología de los dicasterios que tiene consecuencias importantes para localizar los concretos titulares de la potestad en el seno de la curia romana. Un problema previo en toda esta materia es el de la relación entre potestad vicaria y sacerdocio.

La *Pastor Bonus* contiene una importante novedad al establecer la composición de los dicasterios. Esta novedad consiste en admitir (art. 7) que «clérigos y otros fieles» puedan ser, junto a cardenales y obispos, «miembros»<sup>22</sup> de algunos dicasterios. Esta disposición se refiere ante todo -aunque no exclusivamente- al Consejo Pontificio para los Laicos, que incluye mayoritariamente entre sus miembros a fieles laicos<sup>23</sup>.

Sin embargo, el propio artículo 7 se preocupa de señalar que los asuntos que requieren el ejercicio de la potestad de gobierno -pensemos, por ejemplo, en la competencia del Consejo para los Laicos sobre las asociaciones laicales, reconocida en el art. 134 de la *Pastor Bonus*- «serán reservados a los que están revestidos del orden sagrado».

La ley pontificia ha continuado, por tanto, la orientación del CIC de vincular la titularidad de la potestad vicaria con el sacerdocio ministerial<sup>24</sup>.

22. El art. 7 dispone: «Membra coetus sumuntur ex Cardinalibus sive in Urbe sive extra Urbem commorantibus, quibus accedunt, quatenus peculiari peritia in rebus, de quibus agitur, pollent, nonnulli Episcopi, praesertim dioecesani, necnon, iuxta Dicasterii naturam, quidam clerici et alii Christifideles, hac tamen lege, ut ea, quae exercitium potestatis regiminis requirunt, reserventur iis qui ordine sacro insigniti sunt». Por su parte, el art. 3 § 3 dispone: «Congregationis autem membra proprie dicta sunt Cardinales et Episcopi».

23. Así lo reconoce expresamente el art. 132 de la const. *Pastor Bonus*: «Praesidi adest coetus praesidialis ex Cardinalibus et Episcopis constans; inter membra Consilii potissimum adnumerantur Christifideles in variis actuositatis provinciis versantes». Cfr. S. CARMIGNANI CARIDI, *Sviluppo, competenze e strutture del Pontificium Consilium pro Laicis*, en «Scritti in memoria di Pietro Gismondi», I, Milano 1987, pp. 255-281.

24. Cfr. los cc. 478 § 1 y 1420 § 4 del CIC. Sobre la relación entre potestad vicaria y sacerdocio, cfr. J. HERVADA, *Elementos de Derecho Constitucional Canónico*, Pamplona 1987, pp. 199 y 219.

De todas formas, la precisión contenida en el art. 7 de la *Pastor Bonus* no responde, a mi juicio, a consideraciones de orden fundamental. La potestad vicaria de gobierno se recibe, en efecto, de la Jerarquía a través del correspondiente nombramiento por el que se accede al oficio. En este caso es el Romano Pontífice el que atribuye la potestad a los distintos miembros de los dicasterios actuando con el nombramiento las previsiones establecidas por el derecho.

Además no hay que olvidar que los dicasterios competentes ejercen la potestad del Romano Pontífice por participación; no se trata pues de participar una potestad laical, diaconal o presbiteral, sino *pontificia*, es decir, propia del oficio primacial. Por eso la recepción del sacramento del orden no tiene en estos casos una relevancia fundamental. Lo que cuenta en último término es la *missio* canónica que permite la cooperación conjunta de clérigos y laicos en el ejercicio de la potestad pontificia. Por consiguiente, parece que el art. 7 *in fine* de la *Pastor Bonus* supone una determinación restrictiva del «cooperari possunt» del c. 129 § 2 del CIC. Da la impresión de que aquel precepto se ha quedado a medio camino, pues, por una parte reconoce a «clérigos y otros fieles» su calidad de *miembros* de algunos dicasterios, y por otra, pide su abstención o inhibición al votar las cuestiones de gobierno. Además, la aplicación del citado art. 7 no dejará de estar exenta de algunas dificultades, sobre todo porque en la práctica a veces no es fácil distinguir entre una estricta cuestión de gobierno y otra que no lo es.

Volviendo a la organización establecida por la *Pastor Bonus*, el nombre genérico que agrupa a casi todos los organismos continúa siendo el de «dicasterio», con la única excepción de los dos «institutos» a los que refiere el art. 2 § 3<sup>25</sup>. A diferencia de lo que establecía la const. *Regimini Ecclesiae Universae*, la paridad jurídica entre los organismos de la curia se predica ahora de los dicasterios y no solamente de las congregaciones<sup>26</sup>.

En el complejo orgánico de los dicasterios se incluyen las congregaciones, los tribunales, los consejos y las diversas comisiones. Se man-

25. Es decir, la Prefectura de la Casa Pontificia y la Oficina de las Celebraciones Litúrgicas del Sumo Pontífice. Sobre la materia, cfr. Card. F. ARINZE, *Tipologia degli organismi della Curia Romana*, en «L'Osservatore Romano», 20-VII-1988, p. 1.

26. Cfr. *Pastor Bonus*, art. 2 § 2.



tiene la figura de los «officia» (Cámara Apostólica, Administración del Patrimonio de la Sede Apostólica y Prefectura de los Asuntos Económicos de la Santa Sede) y desaparecen como tales los Secretariados, que pasan a integrarse en el bloque de los Consejos. Al mismo tiempo, la Secretaría de Estado conserva su posición peculiar respecto a los demás dicasterios, dada su inmediata proximidad al Papa<sup>27</sup>.

Las congregaciones y los tribunales ejercen respectivamente de modo estable la potestad de régimen ejecutiva y judicial; en cambio, los consejos y comisiones no son de suyo órganos activos o decisorios, sino consultivos, y las oficinas de la curia desempeñan funciones de mera asistencia al Papa o a los restantes dicasterios<sup>28</sup>.

Con todo, esta división de los dicasterios, a partir de las funciones que tiene encomendadas en congregaciones y tribunales por un lado, y consejos y comisiones por otro, no se entiende rígidamente. En efecto, el cometido de las congregaciones no se agota en la emisión de actos jurídicos vinculantes de naturaleza ejecutiva. Aparte de la siempre posible delegación legislativa<sup>29</sup>, hay una amplia esfera del gobierno eclesiástico para cuyo desenvolvimiento no es necesario el mandato, sino que basta el consejo indicativo o la exhortación estimulante, para que sea el destinatario quien adopte bajo su plena responsabilidad la determinación oportuna<sup>30</sup>.

Paralelamente, aunque los consejos pontificios tiene encomendadas funciones de animación pastoral e intervienen solamente en la preparación de los actos de gobierno, en ocasiones su cometido no se agota en funciones de fomento o consultivas, sino que tienen la capacidad de emitir actos que influyen en la esfera jurídica de los fieles. Cabe destacar en este sentido la peculiar posición del Consejo para los Laicos, que tiene atribuida, como ya se ha señalado, una amplia competencia para tratar todo

27. Cabe destacar que la desaparición del Consejo para los Asuntos Públicos de la Iglesia como dicasterio peculiar, ha producido una notable discordancia ente la *Pastor Bonus* y el CIC que, en los dos únicos cánones referidos a la Curia (cfr. cc. 360 y 361), alude expresamente a aquel organismo. Sobre las razones de la supresión, cfr. Card. F. ARINZE, art. cit. en nota 25, p. 1.

28. Cfr. en este sentido la «Relazione» del *Schema Legis Peculiaris de Curia Romana*, T.P.V. 1985, pp. 5 ss.

29. Cfr. c. 30 del CIC.

30. Cfr. las expresiones contenidas con carácter general en el art. 13 de la *Pastor Bonus*.

lo que concierne a las asociaciones laicales de fieles e incluso se le reconoce la capacidad para erigir y controlar los estatutos de aquellas que tienen carácter internacional<sup>31</sup>.

Teniendo en cuenta estas precisiones, la potestad vicaria de gobierno se ejerce ordinariamente por la Secretaría de Estado, las congregaciones y los tribunales. Veamos seguidamente el alcance y contenido de esta potestad.

### 3. *Alcance*

Durante siglos el alcance y contenido de la potestad de los dicasterios romanos ha dependido del significado doctrinal de la vicariedad. Por eso, en páginas anteriores ya se ha señalado la necesidad de interpretar adecuadamente la naturaleza de esta institución, evitando el peligro de confundir, en cuanto a los efectos jurídicos se refiere, el acto vicario con el acto capital. La forma de evitar estos riesgos de confusión consiste sobre todo en aplicar convenientemente el así llamado principio de distinción de funciones o poderes<sup>32</sup>.

#### a. *El principio de distinción de funciones en el gobierno eclesiástico*

En el contexto de la potestad ejercida por los dicasterios romanos, este principio se interpretó históricamente como una simple distribución

31. Cfr. *Pastor Bonus*, art. 134. Los cardenales F. ARINZE (art. cit. en nota 25, p. 1) y R. CASTILLO LARA (*La Costituzione Apostolica Pastor Bonus in prospettiva giuridica*, en «L'Osservatore Romano» 16-VII-1988, p. 1) señalan que también el Consejo para la Unidad de los Cristianos puede ejercer en algunos casos la potestad de régimen ejecutivo.

32. A lo largo de estas páginas se alude frecuentemente al principio de distinción de *funciones o poderes*. La libre utilización de ambos términos subrayados responde al convencimiento de que, cuando una función se atribuye establemente a un oficio y su contenido permite la adopción de decisiones jurídicamente vinculantes, entonces esa función es un verdadero poder. Otra cosa es que ese poder no sea propio, sino participado o subordinado, como es el caso de la curia romana. A mi juicio, lo importante no es hablar de distinción de *funciones*, sino señalar precisamente que se trata de una *distinción* y no de una división o separación, como ocurre, en mayor o menor medida, en el derecho estatal.

del trabajo entre los organismos de la curia. Se trataba de una mera cuestión interna, sin concretas exigencias jurídicas, que pretendía garantizar sencillamente la mayor eficacia del trabajo cotidiano en la organización central. Pío X revisó este estado de cosas al establecer que las congregaciones romanas no pudieran resolver en adelante las «causas contentiosas» (que habrían de tramitarse ante los tribunales), atribuyéndoles, en cambio, competencia exclusiva para conocer los recursos contra las disposiciones administrativas de los Ordinarios<sup>33</sup>.

Un paso importante en la aplicación del principio de distinción de poderes en la organización central, fue el art. 106 de la Const. *Regimini Ecclesiae Universae* de Pablo VI. Al establecerse la sección segunda del Tribunal de la Signatura Apostólica para la revisión jurisdiccional de los actos de la potestad administrativa<sup>34</sup>, se disiparon definitivamente algunas dudas derivadas de una interpretación exorbitante de la vicariedad. En efecto, en el sistema anterior a la *Regimini* no era posible recurrir ante la Signatura contra las resoluciones de las congregaciones, salvo por expreso mandato pontificio. Como señala Gordon, el motivo principal que se aducía era precisamente el de la potestad vicaria de las congregaciones, ya que sus actos se entendían emitidos en nombre del Papa y, por consiguiente, tenían carácter definitivo<sup>35</sup>. Al mismo tiempo, aquella ley de Pablo VI estableció en su art. 1 § 2 la igualdad jurídica de todas las congregaciones, frente al puesto privilegiado que la legislación anterior asignaba a las congregaciones del Santo Oficio, Consistorial y de las Iglesias Orientales, cuyo prefecto era el Papa<sup>36</sup>. Se trataba igualmente de «una decisión no indiferente para la responsabilidad interna de sus miembros, para la relación con las demás congregaciones, para la misma mejor

33. Cfr. Pío X, const. ap. *Sapienti Consilio*, 29-VI-1908, II-2º, en AAS, I (1909), pp. 7-19; *Lex propria Sacrae Romanae Rotae et Signaturae Apostolicae*, 29-VI-1908, c. 16, en *ibid.*, pp. 20-35.

34. Este artículo disponía: «Per alteram Sectionem Signatura Apostolica contentiones dirimit ortas ex actu potestatis administrativae ecclesiasticae, et ad eam, ob interpositam appellationem seu recursum adversus decisionem competentis Dicasterii, delatas, quoties contendatur actum ipsum legem aliquam violasse. In his casibus videt sive de admissione recursus sive de illegitimitate actus impugnati».

35. Cfr. I. GORDON, *Origine e sviluppo della giustizia amministrativa nella Chiesa*, en «De Iustitia administrativa in Ecclesia», Roma 1984, p. 11.

36. Cfr. cc. 246, 247 § 1, 248 § 1 y 257 § 1 del CIC de 1917.



defensa de las personas afectadas por sus decisiones, sin la dificultad del 'prima Sedes a nemine iudicatur'<sup>37</sup>.

Ya se ve, por consiguiente, que la interpretación de la vicariedad y la aplicación del principio de distinción de funciones no son meras cuestiones internas de la organización central, sino que afectan de modo real a los destinatarios de las disposiciones de los dicasterios. Todavía puede afirmarse que este principio tiene una importancia especial en el caso de los órganos subordinados a los oficios capitales (Romano Pontífice y Obispos). Estos últimos, al concentrar personalmente por derecho divino toda la potestad eclesiástica, pueden actuar indistintamente una u otra función; pero en el caso de los vicarios y delegados, el principio distintivo lo que hace es señalar precisamente el límite de su competencia, lo cual es importante para los fieles afectados<sup>38</sup>.

Esta perspectiva de protección a terceros fue la que inspiró el principio directivo n. 7 para la reforma del CIC de 1917. Allí se establecía que «potestatis ecclesiasticae clare distinguantur diversae functiones, videlicet legislativa, administrativa et iudicialis, atque apte definiantur a quibusdam organis singulae functiones exercean»<sup>39</sup>. El motivo de esta necesaria distinción de las parcelas del poder eclesiástico era la igual protección de superiores y súbditos, eliminando cualquier sospecha de arbitrariedad en la administración eclesiástica. De esta manera se auspiciaban los recursos administrativos e incluso la creación de tribunales administrativos de diversos grados con el fin de separar adecuadamente los actos ejecutivos de los judiciales<sup>40</sup>. Por otra parte, «también era clara la necesidad de distin-

37. J. MANZANARES, *La reforma de la Curia Romana por Pablo VI*, cit. en nota 11, p. 56.

38. Cfr. E. LABANDEIRA, *La distinción de poderes y la potestad ejecutiva*, en «Ius Canonicum», XXVIII (1988), pp. 94 y 97.

39. *Communicationes*, I (1969), p. 83.

40. «Proclamari idcirco oportet in iure canonico principium tutelae iuridicae aequo modo applicari superioribus et subditis, ita ut quaelibet arbitrarieratis suspicio in administratione ecclesiastica penitus evanescat. Haec finalitas obtineri solummodo potest mediantibus recursibus sapienter a iure dispositis ut ius suum quod quis ab inferiore instantia laesum reputet, in superiore restaurari efficaciter possit (...). Exinde necessitas ubique persentitur ordinandi in Ecclesia tribunalia administrativa secundum gradus et species, ita ut defensio iurium in eisdem habeat propriam et canonicam proceduram quae apud auctoritates diversi gradus apte evolvetur»: *ibid.*, p. 83.

La no regulación de los tribunales administrativos en los cc. definitivos del CIC, ha sido criticada por Schulz al tratar de los órganos administrativos centrales: cfr. W.

guir entre el poder ejecutivo y el legislativo, a fin de evitar la ingerencia de órganos ejecutivos en las tareas propias del legislativo»<sup>41</sup>.

Como es sabido, Benedicto XV había intentado prevenir este último problema a propósito de la actividad normativa de los dicasterios de la curia romana. A través del M.P. *Cum Iuris Canonici* se prohibió a las congregaciones la modificación del CIC de 1917 mediante normas generales, permitiéndose únicamente la emisión de *Instrucciones* «quasi quaedam explanationes et complementa canonum»<sup>42</sup>. La doctrina que se ha ocupado de esta materia suele reconocer que la previsión de Benedicto XV no tuvo pleno éxito, al haber ejercido las congregaciones una potestad sustancialmente legislativa que en algunos casos contradijo expresamente el contenido del CIC de 1917, sin cumplirse el procedimiento establecido por el citado Motu Proprio para estos casos<sup>43</sup>.

Un ejemplo famoso lo constituyó la discusión sobre el alcance de la instrucción *Provida Mater Ecclesia* de la Congregación para la disciplina de los Sacramentos<sup>44</sup>. En este documento se determinaba el procedimiento que debían seguir los tribunales diocesanos al juzgar las causas de nulidad matrimonial. Las dudas se basaban en que la Instrucción, aún siendo una norma subordinada a la ley («quasi quaedam explanationes et complementa canonum»), en realidad contravenía lo que el CIC de 1917 había establecido para la misma materia, y además había recibido la aprobación pontificia.

SCHULZ, *Le Code de Droit Canonique et la réforme des organes administratifs centraux*, cit. en nota 11, pp. 447 ss.

41. E. LABANDEIRA, art. cit. en nota 38, p. 93.

42. Vid. M.P. *Cum Iuris Canonici*, 15-IX-1917, II, en AAS, IX (1917), pp. 483-484.

43. Para el caso de que una grave necesidad de la Iglesia exigiera un decreto general incompatible con el CIC, el M.P. establecía que la Congregación competente «Summum Pontificem de eiusmodi discrepantia moneat. Decretum autem, a Pontifice adprobatum, eadem Sacra Congregatio ad Consilium deferat (se trata del Consejo para la interpretación auténtica del CIC, instituido por este M.P.), cuius erit, ad Decreti sententiam, canonem vel canones redigere. Si decretum e praescripto Codicis discrepet, Consilium indicet cuinam Codicis legi nova lex sufficiens sit; si in decreto res vertetur de qua Codex sileat, Consilium constituat quo loco novus canon vel novi canones sint in Codice inserendi, numero canonis, qui proxime antecedit, *bis*, *ter*, etc. repetito, ne canon sede sua moveatur ullus aut numerorum series quoquo pacto perturbetur. Quae omnia, statim post Sacrae Congregationis Decretum, in *Acta Apostolicae Sedis* referantur»: cfr. *ibid.*, III.

44. 15-VIII-1936, en AAS, XXVIII (1936), pp. 313-370. Cfr., M.J. CIAURRIZ LABIANO, art. cit. en nota 1, pp. 216 ss.



Esta distinción entre normas legislativas y administrativas se oscureció todavía más en la etapa posterior a la *Regimini Ecclesiae Universae*, mediante la aparición de los directorios; unos documentos de carácter exhortativo y pastoral emitidos por diversos dicasterios de la curia que, en ocasiones, contenían innovaciones canónicas difícilmente compatibles con el derecho común<sup>45</sup>. Así, por ejemplo, a pesar de la importante posición que el CIC de 1917 y sobre todo el Concilio Vaticano II asignaban al vicario general de la diócesis, el directorio *Ecclesiae Imago* sobre el ministerio pastoral de los obispos señalaba en su n. 202 que era competencia del obispo diocesano constituir uno o varios vicarios episcopales en la diócesis «praeter vicarium generalem, vel eiusdem loco»<sup>46</sup>. Semejante determinación era difícilmente compatible con el criterio del decr. *Christus Dominus* n. 27, que, al referirse al vicario general como «officium eminens» de la curia diocesana, exigía implícitamente su presencia en las diócesis, al menos allí donde fueran constituidos uno o más vicarios episcopales<sup>47</sup>.

El principio de distinción de funciones cuya aplicación pretende evitar ésta y otras experiencias contrarias a la seguridad jurídica, ha sido finalmente asumido por el c. 135 del CIC. Su párrafo primero establece con carácter general que la «potestas regiminis distinguitur in legislativam, executivam et iudicalem». Este precepto -en conexión con los cánones que determinan los titulares de la potestad y formalizan los actos correspondientes- reclama la apertura de todo el ordenamiento canónico hacia las exigencias derivadas o relacionadas con la distinción de poderes (distinción de actos legislativos, administrativos y judiciales; jerarquía de normas y legalidad de la actuación administrativa; delimitación de órganos competentes y sistema de recursos etc.), garantizando al mismo tiempo el

45. Sobre esta materia, cfr. J. OTADUY GUERIN, *Un exposante de legislación post-conciliar. Los directorios de la Santa Sede*, Pamplona 1980; M.J. CIAURRIZ LABIANO, art. cit. en nota 1, p. 218.

46. Vid. S. CONGREGATIO PRO EPISCOPIS, *Directorium «Ecclesiae Imago» de pastoralis ministerio episcoporum*, 22-II-1973, n. 202, en «Enchiridion Vaticanum», 4, pp. 1226-1487. Este documento no fue publicado en AAS y no contiene aprobación pontificia.

47. «Eminens in Curia dioecesana est officium Vicarii Generalis». Es significativo que esta expresión de *Christus Dominus* se encuentre precisamente allí donde se trata de los vicarios episcopales. Por otra parte, el CIC ha rectificado expresamente la determinación de *Ecclesiae Imago*, n. 202, al establecer la constitución preceptiva del vicario general en la diócesis (cfr. c. 475 § 1), que es, en cambio, facultativa tratándose del vicario episcopal (cfr. c. 476).



siempre posible ejercicio personal del poder por parte de los oficios capitales.

b. *Capacidad normativa de las congregaciones*

Esta dimensión informadora del c. 135 § 1 del CIC para el ejercicio del poder eclesiástico debe manifestarse también en mayor o menor medida cuando se trata de la reforma de la curia romana.

Desde el punto de vista material, la distinción del ejercicio de la potestad ejecutiva y judicial en el seno de la curia, es tributaria de la distinción orgánica entre congregaciones y tribunales. El esquema básico se resume en que las congregaciones ejercen la potestad administrativa y los tribunales la judicial. Sin embargo, en ocasiones las congregaciones asumen competencias que parecen más propias de un tribunal. Así la Congregación para la Doctrina de la Fe juzga los delitos contra la fe y los más graves cometidos contra la moral y en la celebración de los sacramentos, e incluso es habilitada con mandato general para declarar o imponer sanciones canónicas, siempre de acuerdo con el derecho común «o propio»<sup>48</sup>. Igualmente le corresponde juzgar todo lo relativo al «privilegium fidei»<sup>49</sup>. Por otra parte, la Congregación del Culto Divino y de la disciplina de los Sacramentos instruye el procedimiento previo a la concesión de la dispensa de matrimonio rato y no consumado por el Romano Pontífice y se ocupa también de las causas de nulidad de la sagrada ordenación<sup>50</sup>.

Paralelamente hay que tener en cuenta que la Signatura Apostólica no siempre actúa como verdadero tribunal, sino también como órgano administrativo<sup>51</sup>. Por último, cabe recordar también que los consejos pontificios ejercen en ocasiones la potestad administrativa. En consecuencia, no puede hablarse de una correspondencia absoluta entre la división orgánica (congregaciones y tribunales) y la división material (potestad ejecutiva y judicial).

48. Cfr. *Pastor Bonus*, art. 52.

49. Cfr. *ibid.*, art. 53.

50. Cfr. *ibid.*, arts. 67 y 68, respectivamente.

51. Cfr. Z. GROCHOLEWSKI, *Función de la Rota Romana y de la Signatura Apostólica*, en «Concilium», 147 (1979), pp. 68 ss.; *Pastor Bonus*, art. 124. 1º y 4º.

Respecto a la potestad legislativa suprema no hay que olvidar su carácter delegable, como establece el c. 135 § 2 *a sensu contrario*<sup>52</sup>. Sin embargo, teniendo en cuenta la posible confusión práctica de la delegación legislativa con la potestad administrativa general de las congregaciones cabe sugerir un uso restrictivo de aquel poder habilitante, de tal manera que habitualmente sea el Romano Pontífice quien legisle y, en todo caso, que resulten nítidos los perfiles del acto legislativo emitido con potestad delegada por una congregación. Estas consideraciones nos llevan al examen de la capacidad normativa de las congregaciones.

A tenor del c. 30 del CIC queda claro que los decretos legislativos pueden ser dictados por las congregaciones romanas solamente en virtud de una delegación *ad casum* concedida por el Papa. Por consiguiente, estas normas no se incluyen en la potestad ordinaria de las congregaciones y se rigen por las disposiciones relativas a la potestad delegada, no vicaria. Son de aplicación a estas disposiciones dictadas por delegación los límites establecidos por el propio c. 30 *in fine* y por el c. 135 § 2.

Pero la const. *Pastor Bonus* incluye una determinación que incide en este tema de la posible capacidad legislativa de las congregaciones. Se trata del art. 18/b, que establece: «los dicasterios no pueden publicar leyes o decretos generales con fuerza de ley, ni derogar las prescripciones del derecho universal vigente, a no ser en casos singulares y con la aprobación específica del Sumo Pontífice».

La referencia a la aprobación específica papal contenida en el *in fine* de este último artículo, ha planteado ya algún problema interpretativo. Labandeira, sostiene que el citado art. 18 de la *Pastor Bonus* está contemplando un nuevo tipo de normas generales en la línea de lo ya previsto por el M.P. *Cum Iuris Canonici* de Benedicto XV. Se trata de lo que podrían denominarse *decretos-leyes*, es decir, normas dictadas por el poder ejecutivo (congregaciones) que, a diferencia de los que ocurre en el caso de la legislación delegada del c. 30, tendrían valor legislativo en virtud de la ratificación o aprobación específica del Romano Pontífice, es decir, del titular del poder legislativo central<sup>53</sup>.

52. Cfr. también c. 30.

53. Cfr. E. LABANDEIRA, *Clasificación de las normas escritas canónicas*, en «*Ius Canonikum*» XXIX (1989), pp. 687-688.

El problema que se plantea es, por tanto, si el art 18/b sirve para fundamentar la existencia de un nuevo tipo de normas legislativas de la curia romana que no está previsto en la cuidadosa clasificación establecida por el libro I del CIC.

Se podría señalar ante todo que la aprobación o ratificación pontificia no produce de suyo el efecto de elevar el rango de las normas<sup>54</sup>. El acto legislativo sigue siendo legislativo y el administrativo sigue siendo administrativo. Lo que parece ocurrir con la aprobación específica es que la titularidad o autoría formal del acto en cuestión resulta alterada de tal manera que cabe hablar de un acto pontificio o por lo menos de un acto mixto del Papa y de la congregación correspondiente, sin que cambie su valor formal<sup>55</sup>.

Por otra parte, una interpretación sistemática del problema, que tenga en cuenta las exigencias derivadas del principio de distinción de funciones del c. 135 § 1, conduciría a no ampliar la potestad legislativa de las congregaciones más allá de los estrictos términos contenidos en los cc. 30 y 135 § 2 del CIC. El esfuerzo formalizador de los cc. 29 y ss. del CIC habría resultado baldío o por lo menos insuficiente, si ahora reconocemos una capacidad legislativa de las congregaciones diversa de la delegada. Por esta vía podría producirse el peligro de una actuación de las congregaciones en tareas propias del legislativo; peligro que el CIC ha intentado limitar, a la luz de negativas experiencias anteriores.

En virtud de estas consideraciones podría entenderse, que los requisitos establecidos por el CIC (cc. 30 y 135 § 2) y por la const. *Pastor Bonus* (art. 18) para la potestad legislativa de las congregaciones son concurrentes. Se trataría siempre de una delegación que *además* es aprobada en forma específica por el Romano Pontífice.

En contra de esta solución está, sin embargo, la propia redacción del art. 18/b de la *Pastor Bonus*, antes citado. Este artículo se está refiriendo a un supuesto distinto de la delegación contemplada en los cc. 30 y 135 §

54. Cfr. *ibid.*, p. 688.

55. Parece que ésta es la conclusión que puede deducirse del análisis de las confirmaciones pontificias, porque «el significado de los diversos efectos según el diferente tipo de confirmación, no tiene nada que ver con el principio de jerarquía de normas»: V. GOMEZ-IGLESIAS, *Naturaleza y origen de la confirmación «ex certa scientia»*, en «Ius Canonicum», XXV (1985), p. 98. La misma conclusión negativa puede deducirse tras el análisis de la abundantísima doctrina citada por L. DE LUCA, *Confirmatio apostolica accidentalis*, en «Studi Economico-Giuridici», Roma 1948, pp. 1-135.



2 del CIC. Semejante afirmación se fundamenta al menos en dos motivos: en primer lugar, el art. 18/b no incluye en su texto los límites establecidos en los cc. 30 y 135 § 2 del CIC, entre los que destaca la necesidad de un acto habilitante del legislador que establezca las condiciones de la delegación legislativa (c. 30). En segundo lugar, la ratificación o aprobación de un acto se distingue de la delegación en que este último control es siempre anterior al acto, mientras que la aprobación es posterior. Por eso la legislación delegada no exige la ratificación *a posteriori*<sup>56</sup>.

Por consiguiente hay que reconocer el fundamento de la opinión antes citada de Labandeira, en el sentido de que el art. 18/b de la *Pastor Bonus* ha establecido un nuevo cauce formal para la intervención de los dicasterios en el ámbito legislativo, además de la legislación delegada prevista en los cc. 30 y 135 § 2 del CIC. Un nuevo cauce que exige ciertamente menos controles y requisitos formales que la delegación. Por ello existe el peligro de que la utilización de este procedimiento estimule una excesiva intervención de los dicasterios de la curia romana en tareas propias del poder legislativo, con las negativas consecuencias que ello tendría para la aplicación del principio de distinción de poderes.

Problema distinto es el de calificar este nuevo tipo de normas emanadas por los dicasterios con aprobación específica pontificia. Como hemos visto, Labandeira las califica como decretos-leyes. También podrían denominarse decretos generales (o decreto legislativos) por ratificación o aprobación específica<sup>57</sup>.

Los decretos generales ejecutivos y las instrucciones se incluyen, en cambio, en la potestad ordinaria de las congregaciones<sup>58</sup>. Cabe recordar para ambos tipos de normas administrativas generales, su sometimiento al

56. Cfr. por ejemplo, el reciente decreto de la Congregación para la Doctrina de la Fe, que especifica el alcance del supuesto penal contemplado en el c. 1388 (violación del sigilo sacramental). Se trata de un decreto general legislativo emitido en virtud de delegación pontificia, de acuerdo con lo establecido en el c. 30 del CIC (que es citado expresamente en el texto), y sin aprobación específica posterior. Esta norma legislativa fue promulgada en el fascículo de 23-IX-1988 de AAS, p. 1367.

57. La redacción del art. 18 de la *Pastor Bonus* no deja de plantear, sin embargo, algunos problemas. Así por ejemplo, se refiere a la potestad legislativa de los «dicasterios» y no solamente de las congregaciones.

58. Cfr. art. 156 de la *Pastor Bonus*, en relación con los cc. 31-34 del CIC. Labandeira distingue también dentro de las normas administrativas generales de los dicasterios, los decretos ejecutivos por habilitación (potestad reglamentaria de los dicasterios): cfr. E. LABANDEIRA, art. cit. en nota 53, p. 688 ss.

principio de legalidad<sup>59</sup>. En particular, los decretos generales ejecutivos no derogan las leyes (bajo sanción de nulidad) «*aunque se publiquen en directorios o documentos de otro nombre*» (c. 33 § 1).

Es importante tener en cuenta el decisivo papel que corresponde en toda esta materia al Consejo para la Interpretación de los Textos Legislativos. El Consejo ejerce un verdadero control de legalidad sobre la disposiciones generales de legisladores y administradores, distintos de la autoridad suprema; pero, además, está legitimado para controlar antes de su publicación la legalidad y técnica formal de las normas administrativas preparadas por los dicasterios<sup>60</sup>. Corresponde, por tanto, a este Consejo la importante misión de contribuir, dentro del ámbito de su competencia consultiva, al desarrollo efectivo de una verdadera distinción de funciones en el gobierno eclesiástico, promoviendo así mediatamente el buen gobierno, el orden y el respeto a lo que el derecho establece. No cabe olvidar, además que es ésta una materia que obliga especialmente a la curia romana por una evidente razón de ejemplaridad respecto a los demás gobernantes eclesiásticos.

#### 4. *Ejercicio*

En el marco de la eclesiología de comunión que inspira la reforma de Juan Pablo II, probablemente haya que afirmar con Lécuyer que «la articulación de las autonomías legítimas y la unidad esencial de fe y de disciplina constituyen las dos exigencias que el Papa habrá de afrontar siempre con ayuda de la Curia»<sup>61</sup>.

Esta relación entre Iglesia universal e iglesias particulares, insinuada en el texto citado y repetidamente aludida en la const. *Pastor Bonus*, constituye una realidad que debe ser fortalecida por la actividad de la curia romana, cuya misión fundamental es colaborar con el Papa en su servicio a la comunión eclesiástica. De ahí derivan una serie de exigencias que deben inspirar la actividad de la curia y la personal disposición de los que

59. Cfr. art. 156 de la *Pastor Bonus*, en relación con los cc. 33 § 1 y 34 § 2 del CIC.

60. Cfr. *Pastor Bonus*, arts. 156-158.

61. Cfr. J. LÉCUYER, art. cit. en nota 10, p. 26.

constituyen en ella una «comunidad de trabajo»: sentido colegial, espíritu de servicio, subsidiariedad, etc.

Una de estas exigencias o criterios es la «pastoralidad» o sentido pastoral con que deben desarrollarse las tareas propias de la curia romana. Se trata de un criterio amplio que resulta especialmente estimado por Juan Pablo II, como se deduce de alguno de sus discursos sobre la materia y, en particular, de la propia const. *Pastor Bonus*<sup>62</sup>. Por tratarse de un principio elástico no resulta fácil precisar su contenido y sólo caben descripciones aproximadas. El card. Baggio escribe, por ejemplo, que el adjetivo «pastoral» «comporta atención prioritaria y privilegiada al bien de las almas, disposición de servicio, respeto de las responsabilidades y competencias de la instancias singulares y de las personas, solicitud y afecto colegial, práctica de la equidad»<sup>63</sup>.

En particular, el sentido pastoral del gobierno permite la necesaria flexibilidad para que los órganos se adapten a las necesidades reales de la Iglesia y no a la inversa<sup>64</sup>. Desde esta perspectiva, se explica el impulso que la reciente reforma de Juan Pablo II ha dado a las funciones de asistencia, exhortación y promoción pastoral que corresponden a los consejos pontificios (también a las congregaciones)<sup>65</sup>. Se trata, no de sustituir la actividad de las iglesias particulares mediante lo que algún autor ha denominado «centralismo pastoral»<sup>66</sup>, sino de promover iniciativas y ofrecer ayudas que contribuyan a la misión evangelizadora en toda la tierra. En este sentido ha señalado Manzanares que esa función de estímulo e impulso que corresponde a la curia, ha de prevalecer sobre la vigilancia y el control<sup>67</sup>. Se podría añadir también que muchas medidas disciplinares y correctoras, cuando sean necesarias, pueden y deben ser responsablemente adoptadas en el ámbito diocesano, sin trasladar

62. Cfr., por ejemplo, el discurso de 23-XI-1982, en AAS, LXXV (1983), p. 140; *Pastor Bonus*, art. 15.

63. Card. S. BAGGIO, *La dimensione pastorale del servizio della Curia Romana*, en «l'Osservatore Romano» 13-VII-1988, p. 1.

64. Cfr. *ibid.*, p. 4.

65. Cfr. *Pastor Bonus*, *proemio*, n. 13.

66. Tal es, según Seeber, la tendencia fundamental que se adivina en la reciente reforma de la Curia: cfr. D. SEEBER, *Rejuschen und Gewichtsverschiebungen. Die Kurienreform Johannes Pauls II*, en «Herder Korrespondenz», 42 (1988), col. 363.

67. Cfr. J. MANZANARES, art. cit. en nota 11, p. 67. Naturalmente el autor reconoce también la necesidad de las funciones de vigilancia y corrección en defensa de la *communio*: cfr. *ibid.*, p. 67.



innecesariamente el problema a la curia romana o, lo que sería peor, sin contribuir a su desarrollo mediante la pasividad propia de los malos pastores.

De todas formas, cuando Juan Pablo II se ha referido a este sentido pastoral que ha de informar toda la actividad de la curia, ha querido también precisar que ese estilo ha de entenderse «servatis translaticiis rationibus iuridicis»<sup>68</sup>. Por eso, el artículo 15 de la Const. *Pastor Bonus* expresa, a modo de síntesis, que «las cuestiones son tratadas con base en el derecho, tanto universal como peculiar de la curia romana, y según las normas de cada dicasterio».

Bajo esta perspectiva es necesario que la actividad de gobierno de la curia se someta al principio de legalidad, entendido en sentido amplio. Ha de respetarse lo dispuesto por las leyes eclesiásticas y las disposiciones del CIC<sup>69</sup>. En el supuesto de disposiciones contrarias al derecho vigente ha de constar claramente la voluntad derogatoria de las normas anteriores, siendo observado escrupulosamente el oportuno procedimiento.

Teniendo en cuenta además las funciones de animación pastoral que ejercen los dicasterios de la curia -funciones que de suyo no comportan verdadera potestad-, es necesaria una clara distinción entre la exhortación y el mandato. Es preciso que del tenor de cada documento pueda deducirse con claridad por parte de los destinatarios qué es lo que se establece imperativamente y que és lo que simplemente se aconseja. En este sentido, me atrevería a sugerir que la utilización de directorios, cartas u otros documentos similares de índole pastoral se reserve para los casos en los que no se pretenda vincular jurídicamente la conducta de los fieles<sup>70</sup>.

68. Cfr. el discurso citado en la nota 62, p. 140.

69. Cfr. en este sentido, J.L. GUTIERREZ, *La Curia Romana ante la nueva codificación*, en «Ius Canonicum», XXIII (1983), pp. 543 ss.

70. En esta línea cabría sugerir también una valoración razonable de las consultas previas a la emisión de los documentos. En particular, no debería ser un principio general del gobierno de la curia el que sus disposiciones contengan inevitablemente excepciones, permitiendo conductas directamente contrarias no sólo a lo que esas mismas disposiciones establecen (lo cual podría justificarse en algún caso -no habitualmente- para respetar la diversidad de situaciones), sino también a los resultados de las mismas consultas cuando esos resultados se aducen como motivos de la nueva normativa. Sobre este importante problema, cfr. el excelente artículo de J.-B. D'ONORIO, *Paul VI et le gouvernement central de l'Église (1968-1978)*, en «Paul VI et la modernité dans l'Église», Roma 1984, p. 630 y el elocuente ejemplo citado en la nota 11 de su estudio.

En toda esta materia relativa al ejercicio del gobierno central se advierte la importancia de unos mecanismos de control que aseguren la correspondencia entre los actos de la curia y lo que establece el derecho, entre la actividad de gobierno y el bien común eclesiástico. Examinemos seguidamente estos controles, que se configuran canónicamente como límites en el ejercicio de la potestad de los dicasterios.

## 5. *Controles*

Los límites que inciden en el ejercicio de la potestad de los dicasterios son variados. Algunos son ejercidos personalmente por el Romano Pontífice, otros corren a cargo de ciertos dicasterios; los hay con carácter previo al acto, otros son posteriores; finalmente, tienen un dinamismo diverso según se ejerzan sobre la actividad de los tribunales (en este caso los controles son muy escasos), o sobre otros dicasterios, señaladamente las congregaciones.

En todo caso, estos límites o controles son necesarios, al menos hablando en términos generales. Su necesidad deriva de la misma naturaleza de la potestad de la curia romana. Ya se ha señalado que se trata de una potestad vicaria, es decir de la misma potestad pontificia en cuanto participada establemente. Esa participación -respetando el núcleo irrenunciable e intransmisible que corresponde personalmente al sucesor de Pedro- puede ser muy amplia en lo que al gobierno se refiere. Pensemos, por ejemplo, en la amplia participación en la potestad pontificia que corresponde al Vicario general para la diócesis de Roma, o en la autonomía propia de los tribunales pontificios, al dictar sentencia en virtud de la potestad vicaria.

Pero precisamente porque se trata de una participación en la potestad del Papa, que está además canónicamente informada por el principio de distinción de funciones, deben existir unos límites, unos mecanismos que garanticen el recto desenvolvimiento de la vicariedad y la unidad del poder. Veamos, a continuación, algunos de estos controles con más detalle.

### a. Coordinación

La coordinación no es en puridad un control administrativo, sino un principio de organización. Sin embargo, se puede analizar en el contexto de los límites de la actividad de los dicasterios porque pretende, sobre todo, evitar la adopción de actos o medidas dispersas o contradictorias.

La coordinación ha sido justamente señalada como una de las columnas sobre las que se basó la reforma de Pablo VI en 1967<sup>71</sup>. Asimismo, se trata de un criterio ampliamente desarrollado en el articulado de la const. *Pastor Bonus*. En efecto, además de establecerse la necesaria coordinación entre los distintos dicasterios a la hora de tratar concretas competencias<sup>72</sup>, se dispone con carácter general la comunicación mutua en la preparación de documentos generales, el examen conjunto de los asuntos que son competencia de varios dicasterios, e incluso la posible constitución de comisiones interdicasteriales permanentes<sup>73</sup>. También se establece la reunión de los cardenales presidentes de los dicasterios, ahora por mandato del Papa y varias veces al año, para coordinar los trabajos<sup>74</sup>.

La const. *Pastor Bonus* no ha establecido, sin embargo, un organismo con específicas tareas de coordinación, tal como había sido propuesto por un sector de la doctrina<sup>75</sup>. No parece que el nuevo Consejo de cardenales para el estudio de los problemas organizativos y económicos de la Santa Sede, sea el instrumento más adecuado para ello, dada la escasa frecuencia de sus reuniones<sup>76</sup>.

En cambio, para las tareas de control y coordinación son especialmente importantes cuatro dicasterios<sup>77</sup>. En primer lugar la Secretaría de Estado, a quien corresponde a través de su primera sección favorecer las relaciones con los dicasterios, sin perjuicio de su autonomía, coordinando

71. Cfr. F.-CH. UGINET, *La constitution «Regimi Ecclesiae Universae»*, en *ibid.*, p. 609.

72. Cfr. *Pastor Bonus*, arts. 58 § 2, 61, 73, 78, 92, 94, 96, 103, 120, 137, 144, 147, 161, 168, 169 § 2, 181 § 3.

73. Cfr. *ibid.*, arts. 17 y 21.

74. Cfr. *ibid.*, art. 23.

75. Cfr. por ejemplo, G. DELGADO, *op. cit.* en nota 11, pp. 88 ss.

76. El art. 25 § 1 de la *Pastor Bonus* establece, en efecto, que el Consejo es convocado ordinariamente dos veces al año.

77. Sobre esta cuestión, cfr. J.I. ARRIETA, *La reforma de la Curia Romana (Comentario a la Constitución Apostólica «Pastor Bonus»)*, en «Ius Canonicum», XXIX (1989), p. 197.



sus trabajos, y que sigue desempeñando con carácter general una competencia residual sobre las materias no atribuidas a otros dicasterios<sup>78</sup>. En segundo lugar, la Congregación para la Doctrina de la Fe, que tiene reconocida una competencia general para dictaminar los documentos de otros dicasterios que afecten a la doctrina sobre fe y costumbres<sup>79</sup>. En tercer lugar, hay que reconocer un importante papel en esta materia al Consejo para la Interpretación de los textos legislativos, en cuanto que ejerce un control de legalidad sobre las normas administrativas de los dicasterios<sup>80</sup>. Por último, habría que incluir entre los órganos de control al Tribunal de la Signatura Apostólica en la resolución de controversias administrativas y conflictos de competencia<sup>81</sup>.

La coordinación tiene fundamentalmente una finalidad preventiva, para evitar la disparidad de instancias y las soluciones divergentes en supuestos que reclaman de suyo una actuación conjunta. Seguidamente examinaremos otros controles de carácter preventivo.

#### b. *Reserva pontificia*

Una característica fundamental de la potestad vicaria consiste en la posibilidad de que el oficio capital -en este caso el Romano Pontífice- asuma personalmente, o encomiende a un órgano diverso del que en principio es competente, el ejercicio de la potestad en sus diversas manifestaciones. La vicariedad es una institución canónica que evita establecer una ruptura definitiva entre la titularidad del poder y su ejercicio, el cual puede ser siempre asumido personalmente por el oficio capital.

En este sentido, el poder de reserva es un límite a la distribución de poderes que la participación vicaria produce a partir del oficio capital; de tal manera que esa distribución debe ser promovida y respetada, pero nunca puede considerarse definitiva<sup>82</sup>. Sostener lo contrario sería tanto como negar la posibilidad de que el oficio capital ejerza un poder que en

78. Cfr. *Pastor Bonus*, art. 41 § 1.

79. Cfr. *ibid.*, art. 54.

80. Cfr. *ibid.*, art. 156.

81. Cfr. *ibid.*, art. 123.

82. Cfr., para el ámbito particular, el c. 479 §§ 1 y 2, donde se establece con carácter general el poder de reserva episcopal sobre las competencias de los vicarios diocesanos.

realidad es propio (por derecho divino, en el caso del Papa y de los obispos).

El poder de reserva pontificia sobre las competencias de los dicasterios no está regulado como tal por el derecho vigente. Su frecuencia y características dependerán, por consiguiente, de una prudente valoración del supuesto de hecho según las necesidades de la Iglesia. En cualquier caso queda claro que se trata de un posible límite en el ejercicio de la potestad de los dicasterios<sup>83</sup>.

### c. *Consulta previa, mandato especial*

Se ha recordado repetidamente al inicio de estas páginas la acusada dependencia jerárquica del oficio vicario respecto del oficio capital. Entre otras manifestaciones, esta dependencia o subordinación exige como algo característico de la vicariedad administrativa unas consultas o autorizaciones previas a la emisión del acto correspondiente. Y ello, no porque el acto corresponda al oficio capital, sino precisamente porque va a ser atribuido formalmente al oficio vicario (con excepción, probablemente, del supuesto de la aprobación específica pontificia).

La necesidad de la consulta previa, establecida con carácter general para la potestad vicaria particular<sup>84</sup>, es reafirmada por el art. 18 de la *Pastor Bonus* cuando señala que «debe ser norma invariable no hacer nada importante y extraordinario que no haya sido comunicado antes por los jefes de los dicasterios al Sumo Pontífice».

83. El derecho actual ya no establece -a diferencia del CIC de 1917 (cfr. los cc. citados en la nota 36 de este estudio)- la presidencia personal y habitual del Papa en algunas congregaciones. Con todo, hay una serie de supuestos de especial relevancia en los que la actividad de los dicasterios tiene un sentido meramente preparatorio de la actuación personal del Pontífice. Eso ocurre, por ejemplo, en el procedimiento previo a la concesión de la dispensa *super rato*, tramitado por la Congregación del Culto Divino y de la disciplina de los Sacramentos (cfr. *Pastor Bonus*, art. 67), o en la propia actividad de la Congregación para las causas de los Santos (cfr. *ibid.*, arts. 71 ss.).

Por lo que se refiere al ámbito judicial, no hay que olvidar tampoco que el Romano Pontífice «es juez supremo para todo el orbe católico, y dicta sentencia *o personalmente*, o mediante los tribunales ordinarios de la Sede Apostólica, o por jueces en los cuales delega» (c. 1442).

De los ejemplos aducidos se deduce la vigencia del poder pontificio de reserva y también que ni siquiera en el ámbito judicial cabe hablar de una potestad propia de los órganos (por desconcentración).

84. Cfr. c. 480.

Esa consulta previa al Romano Pontífice tiene, por tanto, carácter preceptivo para los dicasterios, al igual que la consulta a los obispos «cuando se trate de preparar documentos de la mayor importancia, que tengan carácter general»<sup>85</sup>. Sin embargo, sólo en el primer caso puede considerarse canónicamente vinculante el dictamen subsiguiente a la consulta, porque los dicasterios solamente son vicarios del Papa, no de los organismos episcopales.

Como consecuencia de la consulta previa al Romano Pontífice, el dicasterio resultará o no autorizado para preparar y emitir el acto correspondiente. Si el control pontificio es positivo, habrá que distinguir de nuevo si el supuesto puede considerarse incluido en la competencia general del dicasterio o se trata de un asunto que trasciende su potestad ordinaria. En el primer caso se tratará de una mera licencia para actuar la potestad ordinaria vicaria. En cambio, en el segundo supuesto la vía de habilitación es la concesión de un mandato especial al jefe del dicasterio que resultará así competente para actuar con potestad delegada<sup>86</sup>.

#### d. *Aprobaciones o confirmaciones*

Entre los controles posteriores a los actos de los dicasterios los más destacados son las aprobaciones o confirmaciones pontificias. Se trata de una intervención personal del Papa sobre la decisión dicasterial ya completa, de tal manera que ambas actuaciones -la del dicasterio y la del Papa- se incorporan al texto del documento correspondiente en el momento de su publicación.

Estas aprobaciones son tradicionales. La const. *Immensa Aeterni Dei* de Sixto V establecía la intervención personal del Pontífice sobre los asuntos más importantes tramitados por las congregaciones<sup>87</sup>. Cuatro

85. *Pastor Bonus*, art. 26 § 1. Cfr. también el art. 27 por lo que se refiere a la consulta a los representantes pontificios.

86. Así se explica que, según el art. 18/a de la *Pastor Bonus*, las decisiones adoptadas con facultades especiales previas no requieran aprobación. Sobre el mandato especial, cfr. también el art. 13 de la *Pastor Bonus*: «necnon ea quae ipsis a Summo Pontifice committuntur».

87. «Graviora vero quaecumque ad nos vel successores nostros deferantur, ut quid secundum Deum expediat, eius gratia adiuvante, mature statuamus»: SIXTO V., const. *Immensa Aeterni Dei*, 22-I-1588, en «Bullarium Romanum», ed. Taurinensis, VIII (1863), col. 997 § 3.



siglos más tarde la const. ap. *Sapienti Consilio* de Pío X mantuvo este requisito, pero con dos importantes excepciones expresamente señaladas: la primera se refería a aquellas decisiones adoptadas por los jefes de los dicasterios previo mandato especial. Y tampoco necesitaban aprobación las sentencias de la Rota ni de la Signatura Apostólica pronunciadas en el ámbito de su competencia<sup>88</sup>.

La const. *Regimini Ecclesiae Universae* mantuvo las dos excepciones anteriores, pero señalaba con carácter general que la aprobación pontificia era necesaria en todo caso, sin distinguir entre la mayor o menor importancia de los asuntos<sup>89</sup>.

De modo paralelo a estas sucesivas determinaciones legales, la doctrina canónica discutió ampliamente el alcance de las aprobaciones o confirmaciones pontificias. El punto más discutido no fue el valor formal del acto aprobado -si se trataba de una ley, de un acto administrativo, etc.-, sino su autoría y responsabilidad. La solución que se impuso fue distinguir a partir de la praxis curial, una aprobación en forma común y otra específica<sup>90</sup>. En el segundo caso habría que atribuir el acto al Romano Pontífice o, al menos, hablar de un acto mixto, atribuible tanto al Papa como al dicasterio correspondiente, porque se trata de una intervención del Pontífice que corrobora el acto del dicasterio con atento examen y valoración de las circunstancias<sup>91</sup>.

El problema fue distinguir convenientemente en la práctica, cuándo un acto era aprobado en forma común o específica, sin que las fórmulas utilizadas llegasen a garantizar la unanimidad doctrinal<sup>92</sup> ni la necesaria certeza y seguridad en esta materia.

88. Cfr. const. ap. *Sapienti Consilio*, cit. en nota 33, p. 18. Cfr. también CIC de 1917, c. 244 § 2.

89. Al menos esto era lo que se podía deducir de la amplia cláusula contenida en el art. 136 de la *Regimini* (cit. en nota 16): «Insuper decisiones quaevis pontificia approbatione indigent, exceptis iis ...».

90. Cfr. N. DEL RE, *La Curia Romana. Lineamenti storico-giuridici*, 3ª ed., Roma 1970, pp. 57 ss.

91. «En el 'ius vetus' la confirmación específica confirma, corrobora, un acto o situación jurídica con atento examen y conocimiento de las circunstancias», incluso con efectos sanatorios de la posible invalidez del acto confirmado. En cambio, la confirmación en forma común añade solamente una cualidad externa de robustecimiento y afirmación que no afecta a la naturaleza, calificación o autoría del acto confirmado. Cfr. V. GOMEZ-IGLESIAS, art. cit. en nota 55, p. 114.

92. Un ejemplo de esta diversidad doctrinal es el siguiente: DEL RE (*op. cit.* en nota 90, p. 57) señala que la fórmula «approbavit et confirmavit» sirve para designar una

Además de estas importantes dificultades interpretativas, esta práctica de las aprobaciones podría dificultar actualmente la vigencia efectiva del principio de distinción de funciones y, por tanto, de un gobierno ordenado en la organización central de la Iglesia. Por ejemplo, la concurrencia del poder legislativo pontificio y del poder administrativo de las congregaciones para un mismo acto, podría plantear serios problemas a la hora de controlar o revisar canónicamente un acto con aprobación específica entendida en el sentido tradicional («prima Sedes a nemine iudicatur»). Por otra parte, podría darse el caso de que las congregaciones eludieran su responsabilidad en el gobierno, sometiendo a la aprobación papal una serie de decisiones perfectamente encuadrables en su potestad vicaria.

A partir de estas consideraciones, se comprende la profunda intencionalidad de una propuesta de Lombardía publicada en fechas muy próximas a la promulgación del CIC actual. Dicha propuesta o sugerencia *de lege ferenda* se encuadraba en un comentario del maestro a los cánones 29 a 34 del CIC. Al señalar los importantes progresos alcanzados por el CIC en esta materia concluía Lombardía: «Es necesario, sin embargo, advertir que la eficacia de estos cc. perdería en la práctica buena parte de su valor, si las autoridades dotadas de potestad legislativa refrendaran con su firma las disposiciones generales de los órganos administrativos. En este sentido, para que se superen definitivamente situaciones del pasado, que originaron graves quiebras de la seguridad jurídica, sería muy oportuno que en las futuras normas relativas a la Curia Romana, se estableciera el principio de que los dicasterios asumen toda la responsabilidad de las disposiciones generales por ellos dictadas, prohibiéndoseles expresamente someterlas a la aprobación del Romano Pontífice»<sup>93</sup>.

Esta tesis podría parecer extrema e incluso suscitar perplejidad en quien confundiera vicariedad y aprobación pontificia, hasta el punto de reclamar el control confirmatorio del Papa en toda manifestación de la potestad vicaria.

aprobación en forma común. En cambio, L. MIGUELEZ (cfr. *Derecho Canónico posconciliar*, 2ª ed., Madrid 1969, p. 236) señala en su comentario al dir. *Ad Totam Ecclesiam* que en ese documento la cláusula citada indica una aprobación en forma específica.

93. Cfr. P. LOMBARDIA, *Comentario* al lib. I, tit. III, del CIC, en «Código de Derecho Canónico», Pamplona 1983, p. 85.



Sin embargo, esta última solución no parece aceptable por varios motivos. En primer lugar, tradicionalmente se han excluido de la confirmación las decisiones de los tribunales pontificios, cuya potestad vicaria no se debe negar<sup>94</sup>. En segundo lugar, otro tanto ha ocurrido en el supuesto de actuaciones con mandato especial del Papa, que tampoco necesitan confirmación posterior.

Las dos excepciones señaladas demuestran respectivamente que pueden producirse actos vicarios sin confirmación o aprobación pontificia posterior, y que ya existen una serie de controles previos (reserva, mandato especial, consultas diversas) que inciden en el ejercicio de la potestad vicaria, sin que teóricamente esta institución exija en todo caso la confirmación papal.

¿Cuál es la solución finalmente establecida por la const. *Pastor Bonus*? La reciente ley de Juan Pablo II mantiene los dos supuestos referidos -sentencias de los tribunales pontificios y supuestos con mandato especial- como excepciones a la confirmación pontificia. Además añade en el mismo precepto un nuevo matiz ya conocido por la legislación antigua, pero omitido en el texto de la *Regimini Ecclesiae Universae*: deberán ser sometidas a la aprobación papal solamente «las decisiones de mayor importancia».

Este precepto deberá ser interpretado en el contexto de los modernos instrumentos que, con mayor o menor éxito, han sido asumidos por el CIC para garantizar un ordenado ejercicio del poder, el buen gobierno eclesiástico. De esta manera podrá demostrarse en la práctica que la vicariedad es compatible con una efectiva distinción de funciones que respete, al mismo tiempo, el ejercicio personal del gobierno por parte del Papa.

En particular, las aprobaciones específicas o *ex certa scientia* no deberían ser demasiado numerosas. Y no parece tampoco que el control pontificio posterior deba acompañar al acto emitido por un dicasterio que pueda incluirse en su competencia administrativa habitual. En estos casos bastarían los controles previos o un simple «visto bueno» o aprobación en forma común, que no modifica la autoría formal del documento y que

94. Cfr. nota 83. Juan Pablo II se ha referido a la potestad vicaria de los tribunales pontificios: Cfr. el discurso ya citado de 30-I-1986, en AAS, LXXVIII (1986), p. 924.



tampoco sana sus posibles defectos<sup>95</sup>. En todo caso, es necesario que del tenor literal del documento correspondiente pueda deducirse con claridad si se trata de una aprobación en forma común o específica.

En estos y otros supuestos, el buen gobierno de la Iglesia y la razón de ejemplaridad que corresponde a la curia romana piden que la participación en el *munus regendi petrinum* se desarrolle siempre de forma responsable, observando el derecho y con una delicada atención hacia los fieles destinatarios de los diversos actos, cuyo bien espiritual se procura.

95. La const. *Pastor Bonus* confirma la regulación del recurso contencioso-administrativo ante la Signatura Apostólica, contra actos administrativos *singulares* realizados o aprobados por los dicasterios. El motivo es la violación de ley «in decernendo vel in procedendo» (art. 123 § 1). Además del juicio de ilegitimidad, la Signatura puede juzgar también, a petición del recurrente, sobre la reparación de daños causados por el acto ilegítimo (cfr. el art. 123 § 2, sin olvidar finalmente el contenido de su § 3). Sobre la jurisdicción contencioso-administrativa canónica, cfr. recientemente E. LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, Pamplona 1988, pp. 705-775.